Version intégrale d'un texte partiellement publié dans *Eléments*

QU'EST-CE QUE LA GOUVERNANCE ?

Gouvernance : le grand public ne sait pas trop ce dont il s'agit, mais les hommes politiques ne parlent plus que de cela. Tout récemment encore, Jacques Chirac, désireux de créer une Organisation des Nations-Unies pour l'Environnement, lançait un « appel à la gouvernance mondiale », tandis que, face à Hubert Védrine, qui le rappelait aux exigences d'une politique étrangère réaliste, Alain Juppé se félicitait d'assister à « l'émergence d'une conscience internationale et de mécanismes de gouvernance mondiale »[1]. « En quelques années, constate Daniel Bourmaud, le mot, d'abord limité au domaine du management des organisations, [est devenu] l'alpha et l'oméga du pouvoir, tant du côté des acteurs que du côté des analystes. Un régime s'appréhende et se jauge à sa gouvernance […] La gouvernance s'inscrit aujourd'hui dans le lexique presque génétique des institutions nationales ou internationales, et plus récemment dans le langage des hommes politiques »[2].

Alors que se multiplient colloques et séminaires – à l'initiative de l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique, un forum a même été organisé à Addis Abeba en novembre 2005 –, peu de gens semblent réaliser ce qu'est la gouvernance, comment elle se met en place et à quel point le processus est d'ores et déjà engagé. Quant à l'étude de la gouvernance, bien avancée en Allemagne et dans les pays anglo-saxons[3], elle reste encore relativement marginale en France, où le phénomène, bien souvent, n'est même pas analysé.

On rencontre le mot « gouvernance » dans la langue française du XIIIe et du XIVe siècles avec le sens d'« art de gouverner ». Son équivalent anglais, *governance*, est attesté pour la première fois en 1380, avec le même sens. Son usage s'estompe ensuite, notamment en France où il restera longtemps associé à l'Ancien Régime. Il resurgit avec force au XXe siècle, dans les pays de langue anglaise, puis s'impose partout.

Le terme de *governance* a commencé à être utilisé par les économistes dans les années 1930, pour fonder une analyse stratégique de la gestion des grandes sociétés industrielles et commerciales. Il apparaît ainsi en 1937 dans un célèbre article (« The Nature of the Firm »)

écrit par l'économiste américain Ronald Coase. La « gouvernance d'entreprise » (*corporate governance*) se définit alors, dans le sillage des théories néo-institutionnalistes inspirées de Coase, comme une méthode de gestion non hiérarchique des entreprises associant davantage les salariés dans une perspective plus ou moins postfordiste. Parallèlement, l'idée se fait jour que la gouvernance, prise dans une acception plus large, peut aussi bien qualifier la façon dont les individus et les institutions gèrent leurs affaires communes.

A la fin des années 1960, l'interrogation sur la « gouvernabilité » des sociétés démocratiques suscite des travaux significatifs, comme ceux de Karl Deutsch, Robert Dahl ou David Easton. Pour Robert Dahl, le pluralisme politique n'est supportable que s'il met en présence des groupes sociaux dont les intérêts ne sont pas incompatibles, mais au contraire susceptibles d'un marchandage débouchant sur un compromis. Le développement économique ayant déjà résorbé, dans une certaine mesure, l'antagonisme des classes sociales au bénéfice de la classe moyenne, il en conclut que le bon gouvernement est celui qui laisse s'établir entre tous les agents, et notamment les groupes organisés, un jeu comparable à celui du marché, où tout le monde a intérêt à trouver une solution commune sous peine d'être perdant – perspective consensuelle, qui revient déjà à gommer ce qu'il y a d'irréductiblement conflictuel dans la vie politique.

Au plan politique, précisément, la thèse selon laquelle les démocraties deviennent « ingouvernables » lorsqu'elles sont « surchargées » d'exigences populaires a d'abord été cultivée dans des milieux relativement restreints, comme la Commission Trilatérale. Au début des années 1970, les théoriciens de la Trilatérale, au premier rang desquels figure Samuel Huntington (l'actuel doctrinaire du « choc des civilisations »), s'interrogent sur la difficulté de gérer des sociétés dont les membres se comportent de manière « irrationnelle » et, en tout état de cause, imprévisible. Les membres de la Trilatérale sont au nombre d'environ 300. La plupart d'entre eux sont des chefs d'entreprise, conscients de l'interdépendance croissante des économies, qui s'inquiètent ouvertement des « excès de démocratie » que représenteraient les grèves, les droits syndicaux, les acquis sociaux ou la liberté d'opinion. Leur conclusion est que la « crise » de la démocratie s'explique en fin de compte par le fait que le peuple cherche, de manière naïve, à vivre démocratiquement en démocratie[4]. Ils en déduisent que les démocraties, devenant « ingouvernables », doivent être *gouvernées* par des moyens différents.

Or, à cette époque, les économistes libéraux ne se bornent déjà plus à définir la gouvernance comme la somme des dispositifs mis en œuvre par les entreprises pour réduire leurs coûts de transaction. La science administrative anglo-saxonne assimile la gouvernance au « management public », c'est-à-dire à l'application aux affaires publiques des principes de la gestion privée. C'est cette idée qui va rebondir, parallèlement aux premières « doctrines globales » formulées au lendemain du choc pétrolier de 1973, avec les débats sur la « bonne gouvernance ».

Dans les années 1980, le principe de la « gouvernance municipale » (ou « gouvernance urbaine ») est adopté par les conservateurs dans l'Angleterre de Margaret Thatcher : pour suppléer aux carences de l'action publique, permettre à l'Etat de se « désengager » et parvenir à un meilleur niveau de rentabilité, de nombreux services communaux sont transférés au secteur privé. Les municipalités ainsi réorganisées ne font donc plus appel à l'Etat, mais aux associations et au secteur économique privé. C'est de cette expérience que procède ce qu'on a appelé en France le « nouveau management public » des collectivités territoriales, matrice du

développement de l'« expertise en politiques publiques » – des politiques « publiques » qui méritent d'ailleurs de moins en moins ce nom.

Un tournant se produit dans les années 1990, après l'échec des politiques de désétatisation engagées par les gouvernements les plus libéraux. On assiste alors à l'émergence d'un nouveau paradigme néo-institutionnaliste, qui ne cherche plus tant à obtenir le « désengagement » de l'Etat qu'à lui attribuer la tâche de créer, grâce aux moyens dont il dispose, un environnement favorable à l'investissement privé. La « bonne gouvernance » désigne alors l'ensemble des mesures que l'Etat est susceptible de prendre pour instaurer de véritables sociétés de marché. Nous reviendrons plus loin sur ce point.

La financiarisation croissante du capital se traduit au même moment par l'explosion de la rémunération des dirigeants d'entreprise (système des stock-options), par une déréglementation généralisée, notamment du secteur bancaire, et par une exubérance boursière encore jamais vue. Cette financiarisation de ce qu'on appelle désormais le « turbocapitalisme » consacre aussi, au sein des entreprises, un transfert du pouvoir des dirigeants à des actionnaires uniquement préoccupés de maximiser leurs dividendes. Sous le triple effet de la mondialisation, de la financiarisation du capital et de la circulation accélérée des capitaux, les actionnaires exigent la mise au point d'un nouveau modèle de « gouvernement d'entreprise » visant à consolider leurs revendications. La *corporate governance* apparaît ainsi comme un moyen de redonner confiance aux actionnaires (*shareholders*) et autres partenaires (*stakeholders*) qui se sont trouvés lésés par d'innombrables scandales financiers[5].

Mais c'est surtout la mondialisation, dans la mesure où elle donne une dimension internationale à pratiquement tous les actes de la vie publique, qui va permettre aux thèses sur la gouvernance d'acquérir une audience véritablement planétaire. A partir du moment où la globalisation s'est imposée, un certain nombre de cercles de pouvoir ont en effet estimé qu'il était plus que jamais nécessaire de mettre au point des « règles du jeu »[6]. Le problème est évidemment qu'en démocratie, les règles du jeu sont arrêtées par des dirigeants politiques élus. Dans la perspective de la gouvernance, il n'y a plus rien de tel. Non seulement les élus sont d'entrée exclus du jeu, mais les Etats, limités territorialement et portés à défendre de manière trop exclusive leurs intérêts nationaux, sont eux-mêmes tenus pour suspects, au motif que leurs administrations bureaucratiques n'ont pas compétence à l'échelon mondial. C'est dans ce contexte que l'on va voir émerger des acteurs multilatéraux non étatiques qui vont s'octroyer des pouvoirs de plus en plus étendus.

La doctrine de la gouvernance va d'abord s'élaborer dans le milieu des organisations internationales. Ces organisations sont de diverse nature. Il y a en premier lieu les grandes institutions internationales, comme la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI), l'OMC, l'OCDE, etc. Dès la fin des années 1980, les économistes de la Banque mondiale et du FMI utilisent le terme de « gouvernance globale » pour désigner toute formule politique suivant les normes du marché. La « bonne gouvernance » devient alors synonyme de bonne « gestion du développement ». L'expression est employée systématiquement dans les rapports consacrés aux politiques à mettre en œuvre dans les pays du Tiers-monde désireux d'adopter des stratégies de lutte contre la pauvreté ou la corruption. L'aide apportée à ces pays est placée sous condition d'adopter des principes de « bonne gouvernance », ceux-ci étant officiellement définis comme la capacité des gouvernements à gérer « efficacement »

leurs ressources, à mettre en œuvre des politiques « pertinentes » et à procéder aux « ajustements structurels » nécessaires. Il s'agit en fait d'inciter les Etats et les gouvernements à respecter les principes macro-économiques libéraux recommandés par les institutions de Bretton Woods en adoptant une logique entrepreneuriale classique : privatisation des services publics, amaigrissement de l'Etat-providence, dérégulation du marché du travail, réduction des budgets sociaux, prise en compte des exigences du « développement durable », etc.

La Banque mondiale s'institue donc désormais en évaluatrice des environnements nationaux et dispensatrice de leçons de management à tous les Etats, y compris industrialisés. Dans le Tiers-monde, se posant, tout comme le FMI, en prescriptrice de normes de gouvernement pour les Etats par le biais des projets qu'elle finance, elle se donne le droit exorbitant, et totalement incompatible avec le principe de la séparation des pouvoirs, d'accorder des prêts selon son bon vouloir tout en décidant en même temps de manière souveraine de leur attribution.

Viennent ensuite les puissantes Organisations non gouvernementales (ONG), qu'elles soient publiques ou privées, lesquelles ne constituent que la partie la plus visible des milliers de mouvements prétendant représenter la société civile indépendamment des institutions politiques classique, et enfin les grandes firmes transnationales ou multinationales. Toutes ces différentes instances, au pouvoir de plus en plus étendu, n'ont bien entendu aucune légitimité démocratique.

« Avec la primauté du droit, écrit Ahmet Insel, la "bonne gouvernance" devient une conditionnalité de premier rang imposée par les pays riches pour venir en aide aux pays pauvres. L'introduction des ONG dans la gestion publique devient le gage de la bonne gouvernance en raison de leur caractère prétendument apolitique, non bureaucratique et surtout purement désintéressé. On retrouve leur équivalent dans la démocratie de marché sous la forme d'autorités de marché et d'autorités sectorielles de régulation indépendantes de l'Etat. Ainsi la gouvernance participe à l'affaiblissement de la hiérarchie entre ce qui est public et ce qui relève du privé, et crée les conditions favorables à la privatisation de la démocratie libérale »[7].

Les grandes ONG, qui sont majoritairement d'origine anglo-saxonne, sont au nombre d'environ 10 000. Intervenant dans des questions politiques pour lesquelles elles n'ont en réalité aucun mandat, puisque ce sont des entités non élues et non mandatées par des pouvoirs élus, elles sont d'ores et déjà dotées d'une importante capacité de proposition normative. Elles exercent sur les institutions internationales une influence grandissante, en sorte qu'aujourd'hui pratiquement plus un projet ne peut faire l'objet d'un financement multilatéral sans leur accord. Outre leur fonction de partenaires et de conseils, elles jouent également un rôle de contrôle auprès des grandes entreprises, notamment par le biais du « *naming and shaming* », technique consistant à dénoncer publiquement les sociétés qui n'acceptent pas de se plier aux règles de la gouvernance, voire à organiser contre elles de véritables campagnes de boycott. Enfin, les ONG n'hésitent pas non plus à intervenir sur un plan directement politique : leur rôle dans certains changements de régime récents, notamment dans des pays d'Europe orientale comme l'Ukraine, est avéré. Le rôle crucial des ONG aboutit ainsi à la mise en place d'une sorte de diplomatie parallèle, doublant les relations internationales ou multilatérales classiques.

Les règles de la gouvernance sont enfin relayées par des associations internationales d'entreprises, des organismes de normalisation comme l'ISO (International Organization for Standardization) et toute une série de cénacles formateurs d'opinion : « *think tanks* », instituts divers, forums, groupes d'experts, etc.

A la suite de la conférence de Rio (1992), certaines des plus grandes entreprises acquises au principe du développement durable s'étaient déjà regroupées au sein du WBCSD (World Business Council for Sustainable Development). En 1999, au Forum économique mondial de Davos, Kofi Annan, secrétaire général des Nations-Unies, a pour la première fois émis l'idée d'un Pacte mondial (*Global Compact*) permettant aux ONG de passer contrat avec les entreprises multinationales, lequel a été concrètement lancé à New York en juillet 2000. Ce Pacte mondial, qui se veut le noyau dur de la future gouvernance mondiale, se fonde sur dix principes articulés autour de quatre thèmes essentiels : l'idéologie des droits de l'homme, le développement durable, la lutte contre la corruption et la discrimination, et le modèle libéral du marché. Quelque 2000 grandes entreprises, dont environ 380 entreprises françaises, y ont déjà adhéré[8].

Mais qu'est-ce exactement que la gouvernance ? La polysémie du terme, jointe au flou qui l'entoure, rend problématique toute réponse univoque[9]. Certes, les autodéfinitions flatteuses ne manquent pas. Au sens le plus neutre, la gouvernance aurait pour but de fournir des orientations stratégiques aux politiques publiques, de créer des conditions d'efficacité optimale pour parvenir aux objectifs visés, d'utiliser les ressources dans un esprit « responsable », de faire en sorte que les intérêts des « mandatés » ne prennent pas le pas sur ceux des « mandants », d'associer tous les acteurs sociaux à la prise de décision, de favoriser les « interactions » entre l'Etat et la société, etc. La Commission sur la gouvernance mondiale, créée en 1992, définit celle-ci comme la « somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publiques et privés, gèrent leurs affaires communes ». (Mais la formulation est déjà trompeuse dans la mesure où il est implicitement retenu que cette « co-gestion » entre le public et le privé n'adoptera que les principes de la gestion privée). Au plus haut niveau, la doctrine de la « gouvernance mondiale » s'appuie sur un corps de « valeurs universelles » (respect des droits de l'homme, développement durable, etc.) censées devoir inspirer les « bonnes pratiques » aussi bien du monde des affaires que des gouvernements, ces « bonnes pratiques » étant abusivement tenues comme synonymes de bonnes politiques.

Du point de vue idéologique, la théorie de la gouvernance se rattache en fait directement au projet libéral, dans la mesure où elle repose sur un double postulat : celui de la rationalité intéressée des agents et celui de la supériorité paradigmatique du marché. Sur le premier point, les tenants de la gouvernance s'appuient sur la doctrine libérale classique, telle qu'elle a pu être reformulée dans les années 1970 par les théoriciens de l'école néoclassique du *rational choice*, théorie qui fait de l'homme un être motivé par la seule recherche, égoïste et intéressée, de son meilleur intérêt matériel, c'est-à-dire un être qui se comporte en permanence comme un négociant au marché (un agent ne prendra une décision d'agir que s'il trouve un intérêt dans cette action). Ce postulat est ensuite généralisé à l'ensemble des faits sociaux, les actions non intéressées, fondées sur la générosité ou la solidarité, étant elles-mêmes « décomposées » en actions intéressées grâce à des modèles inspirés de la théorie des jeux ou des concepts mathématiques de type topologique.

La confiance placée dans les entreprises privées, censées répondre toujours mieux que les

pouvoirs publics aux besoins de la société, est la suite logique de cette approche. Les théoriciens de la gouvernance prônent l'alignement de l'action publique sur l'activité privée, la seconde étant considérée comme intrinsèquement plus efficiente que la première. Cette confiance repose sur une croyance aux vertus universelles du marché, croyance fondée sur l'idée fausse que les échanges et les prix se fixent (ou que l'allocation efficiente des ressources se déroule) de manière optimale sous l'effet miraculeux d'une « main invisible », pourvu que soient approchées au plus près les conditions d'une concurrence « pure et parfaite »[10]. On en déduit que les « réformes structurelles » nécessaires sont celles qui favorisent la concurrence, et que les sociétés comme les relations entre les pays sont régies, dans tous les domaines, par des mécanismes d'ajustement spontané identiques ou comparables à ceux du marché. La société idéale se confond alors avec un marché désencombré de tout ce qui pourrait faire obstacle à des relations marchandes définies comme des échanges mutuellement avantageux.

S'appuyant à la fois sur le constat de la crise (incontestable) de l'Etat-nation dans un monde désormais globalisé et sur la très grande complexité des problèmes actuels (la seconde étant censée expliquer la première), la gouvernance prétend donc substituer à l'autorité des Etats un ensemble de règles et de normes inspirées de l'économie privée – ce qui revient à intégrer dans une même catégorie analytique des organisations à finalité ciblée, comme les entreprises, et des politiques publiques, aux finalités incommensurablement plus diversifiées. L'idée générale est que, compte tenu de la « complexité » des problèmes, les acteurs politiques ne doivent plus avoir le monopole de la responsabilité, que celle-ci doit désormais être aussi le fait de la société civile et du marché, et que seuls des experts aux compétences spécifiques peuvent parvenir à des résultats. C'est, à peine actualisée, la vieille idée libérale selon laquelle toute forme de souveraineté politique empêche les mécanismes de régulation spontanée de produire pleinement leurs effets. De fait, les mots qui reviennent le plus souvent sont ceux de « souplesse », de « flexibilité », d'« intégration » et d'« efficacité ». Sous couvert d'« optimiser la performance des organisations pour qu'elles produisent une plus grande valeur sociétale ajoutée » ou d'associer les « acteurs extra-étatiques » à la détermination des politiques publiques, il s'agit en clair de corriger ou de contrebalancer l'action des Etats et des gouvernements, et de transférer le plus possible la politique aux mains des acteurs privés.

Les décisions publiques ne résultent plus dès lors de la délibération ni du vote, mais de transactions et de négociations entre les acteurs sociaux. La société étant posée d'emblée comme fonctionnant sur le modèle du marché, les conflits d'intérêts dont elle est le lieu sont censés se résoudre à la façon dont s'ajustent l'offre et la demande ou dont se déterminent les prix, l'idée de base étant que, si les agents sont mus par des intérêts différents, ces intérêts ne sont pas contradictoires, en sorte que le « marchandage politique » peut toujours permettre de les concilier. La question des valeurs – qui, au contraire des intérêts, ne sont pas négociables – est ainsi évacuée. Les membres de la société sont moins considérés comme des citoyens que comme des clients ou des consommateurs. La « bonne gouvernance » se ramène à un « débat partenarial » se légitimant par crédit et débit au vu des résultats économiques obtenus.

La théorie de la gouvernance, on l'a vu, s'est d'abord développée à partir de la gouvernance d'entreprise (*corporate governance*). La notion de « bonne gouvernance » est elle-même directement empruntée au mode de gestion des grandes entreprises, qui en constitue le modèle. « La culture majoritaire de ses acteurs, souligne Claude Revel, est une

culture du *process*, de la règle-type, de la grille d'analyse, de l'indicateur, du modèle, de la référence à des pratiques, bref elle ressemble à s'y méprendre à de nouvelles règles de management »[11]. « Dans la gouvernance, note de son côté Thierry Brugvin, on observe une "normalisation technique envahissante" qui tente d'évacuer la dimension politique sous le discours de la neutralité, en se cachant derrière le langage de la gouvernance des entreprises. La gouvernance conduit à remplacer les normes juridiques (décidées par les pouvoirs publics représentant le peuple) par des normes techniques (créées par des intérêts privés) »[12].

« Je voudrais gouverner avec la liberté de l'entrepreneur », disait déjà Berlusconi. De fait, la théorie de la gouvernance cherche à faire croire que l'action politique et le gouvernement des hommes est affaire avant tout de gestion et d'expertocratie. « Les décideurs politiques et économiques, écrit Robert Charvin, s'efforcent d'imposer l'idée que la société se gère selon la même logique qu'une entreprise […] Cette osmose désirée entre le politique et la gestion se fait en réalité au détriment du politique qu'il s'agit de tuer. Au débat contradictoire qu'implique la politique démocratique se substitue la mise en œuvre d'un ensemble de recettes gestionnaires jugées indiscutables par les "experts". Aux fluctuations politiques inévitables de la démocratie politique succèdent la stabilité des techniques gestionnaires et l'efficacité des méthodes de marketing. Conformément à l'idéologie libérale, il s'agit de séparer au maximum le politique de l'économique, en ne laissant au politique que la part congrue et résiduelle »[13].

Comme c'est souvent le cas chez les libéraux, le projet se veut d'apparencence non idéologique. Il consisterait à appliquer, non des idées de droite ou de gauche, mais des « idées qui marchent » (comme si le primat donné à l'efficience et à la rentabilité ne relevait pas déjà d'une idéologie utilitariste bien caractérisée). Slavoj Zizek a très bien répondu à cette assertion que « le *propre* de l'acte (de l'intervention) politique n'est pas simplement de bien fonctionner au sein de la trame des relations existantes, mais de *modifier la trame même qui détermine la façon dont fonctionnent les choses*. Affirmer que les bonnes idées sont "les idées qui marchent" signifie que l'on accepte par avance la constellation (capitaliste planétaire) qui détermine ce qui marche (si, par exemple, il est dépensé trop d'argent pour l'éducation ou les soins de santé, cela "ne marche pas" dans la mesure où cela enfreint trop les conditions de la profitabilité capitaliste) »[14]. « En fait, derrière une apparente neutralité, remarque de son côté Roland Guillon, la gouvernance est devenue le vecteur d'une idéologie qui réduit toute distance entre deux types de rationalité : une rationalité d'expression des besoins de la part d'une population, et une autre rationalité en termes d'efficacité quant au choix et à l'application des moyens. Ce qui revient en définitive à mêler deux plans : celui de la politique et celui de la gestion »[15].

Tout cela n'est pas véritablement nouveau. Sous le prétexte d'enrayer l'« envahissement » de la société par l'Etat (ou d'empêcher la logique du pouvoir de « monter aux extrêmes »), la pratique constante du libéralisme a toujours visé à rétrécir le plus possible la sphère publique et à rejeter du côté de la sphère privée les interventions des acteurs non étatiques[16]. De tous temps, il a cherché à contenir le politique sous la double emprise de la morale et de l'économie, en prétendant ainsi réduire la part de conflictualité dans les sociétés humaines, mais en oubliant que la politique, qui comporte certes une part de conflictualité, est aussi la seule qui soit capable de lui imposer des limites.

Or, il n'y a de politique, rappelons-le, que pour autant qu'il existe un choix entre différents

possibles, et d'abord entre différentes finalités. La gouvernance tend à supprimer ce choix en réduisant les problèmes sociaux et politiques à des problèmes « techniques » pour lesquels il n'existe qu'une solution possible – la solution « optimale » censée s'imposer à tous. Comme l'avait bien vu Jacques Ellul, cette transformation des problèmes politiques en problèmes techniques est à elle seule porteuse de contraintes nouvelles, puisqu'elle implique une suppression des choix. La gouvernance, écrit encore Daniel Bourmaud, s'apparente « à un processus de dépolitisation à rebours des exigences démocratiques. Tout problème politique s'y réduit à un problème technique. Il en découle une conception globalement unique, par définition rationnelle et donc désirable, à laquelle il convient de donner force obligatoire […] La démocratie représentative repose sur une incertitude quant aux orientations politiques. C'est le suffrage universel qui décide […] Toute l'économie de la gouvernance est fondée sur la clôture du système politique dont il convient d'écarter les effets non désirables »[17].

Parallèlement, les fondamentaux de la société actuelle ne sont jamais remis en cause. Les différents modes de gouvernance sont en effet déconnectés de toute analyse critique. Là encore, une seule politique globale est déclarée possible : celle qui passe par la fuite en avant dans l'illimité de la marchandise et le développement sans entraves des échanges commerciaux dans le monde. Le reste est déclaré contingent, transitoire, secondaire ou inexistant. La « bonne gouvernance » consiste à adopter volontairement cette politique où chacun est appelé à devenir sujet d'une mondialisation imposant ses normes au-dessus des choix humains, politique régulièrement présentée comme « naturelle » ou « inéluctable », c'est-à-dire comme un nouvel impératif catégorique excluant toute contestation.

La volonté d'en finir avec le politique s'exprime donc, de manière très classique, dans cette prétention de se situer au-delà des « idéologies », sur le seul plan de l'expertise gestionnaire, la marche de l'économie étant du même coup assimilée à une simple manifestation de la réalité objective. Il s'agit d'assurer l'hégémonie de la calculabilité dans tous les domaines, fût-ce au prix d'une misère symbolique grandissante. La distinction traditionnelle entre sphère publique, lieu de la politique et de la citoyenneté, et sphère privée s'efface, ce qui revient à dire que la *neutralisation* du politique passe désormais par sa *privatisation* – une privatisation qui ne peut que dénaturer le politique, puisque celui-ci ne peut plus s'exprimer dans la sphère publique, qui constitue son site naturel. Cette dépolitisation-neutralisation touche d'ailleurs tout autant l'économie. Comme l'écrit encore Slavoj Zizek, « si le problème avec la post-politique d'aujourd'hui, c'est qu'elle sape de plus en plus la possibilité d'un authentique acte politique, c'est que ce travail de sape est directement dû à la dépolitisation de l'économie, à l'acceptation générale du Capital et des mécanismes du marché comme procédures/outils neutres à exploiter »[18].

La vieille croyance selon laquelle « la structuration politique relève d'un héritage archaïque en voie d'être dépassé […] revient aujourd'hui sous l'aspect de la promesse d'une consécration de l'individu grâce au marché et au droit qui réduirait l'appareil de la puissance publique à une gouvernance inoffensive », remarquait il y a peu Marcel Gauchet[19]. Mais de nos jours, la liquidation du politique implique aussi, inévitablement, celle de la démocratie. « En posant le marché comme soubassement nécessaire à la gouvernance, observe Daniel Bourmaud, on restreint l'espace même de la démocratie en l'amputant d'une de ses dimensions essentielles, à savoir la capacité à décider du cadre de la vie collective »[20]. Sous couvert d'améliorer les mécanismes de décision et de faire face à la « complexité » des choses, la gouvernance signe l'émergence d'un nouvel ordre social aux antipodes de la

démocratie. Porteuse d'un projet visant à la fois à vider la démocratie de son contenu et à dépolitiser la politique en ramenant l'action des gouvernements à des règles et des pratiques de gestion économique dispensées par une expertocratie privée, elle apparaît de ce fait comme la parfaite incarnation de cette double polarité de l'économique et de la morale dont Carl Schmitt faisait le trait caractéristique des pratiques de « neutralisation » libérales.

Par certains de ses aspects, la gouvernance fait évidemment penser à la technocratie. Elle s'en distingue pourtant fondamentalement par son attitude vis-à-vis de l'Etat. Historiquement parlant, les technocrates ont toujours été liés à l'Etat. Ils privilégiaient certes les solutions techniques par rapport aux délibérations parlementaires et aux décisions proprement politiques, mais c'était en général dans une perspective étatiste et planificatrice (ils en tenaient d'ailleurs fréquemment pour une économie dirigée). Ils restaient de ce fait directement confrontés avec les élus qu'ils conseillaient. Ce rapport disparaît complètement dans le système de la gouvernance, où les experts et les techniciens ont d'abord la société civile comme partenaire. Contrairement à la technocratie, la gouvernance est une « idéologie globale de substitution de l'Etat » (Guy Hermet).

*

Aujourd'hui, la gouvernance se pose comme mode universel de gestion des sociétés. N'étant liée « à aucun peuple, à aucun territoire, à aucunes mœurs particulières »[21], elle se veut une théorie de la régulation sociale se déclinant à tous les niveaux : gouvernance locale, gouvernance urbaine, gouvernance territoriale, gouvernance européenne, gouvernance mondiale. Aucun type de pouvoir ou de décision, aucune sphère publique n'échappe potentiellement à son emprise, qu'il s'agisse des Etats, des organisations territoriales ou des grandes entreprises.

Concrètement, la gouvernance globale s'exerce par le biais de gouvernances sectorielles, d'abord dans les domaines économiques, techniques et financiers, puis dans le domaine politique, tout l'effort consistant à transformer les procédures proprement politiques en procédures administratives. Pour ce faire, le contrat local remplace la loi comme mode de construction du politique. A l'action législative, on préfère les principes, les normes, les règles, les procédures, les programmes communs, les directives-cadres, ce qui s'explique d'autant mieux que les mesures édictées par la gouvernance sont transitoires et révocables.

Comme l'écrit Guy Hermet, « le principe de stabilité de la loi est oublié, la loi elle-même étant de plus en plus remplacée par des normes et des codes de conduite négociés. Certes, il est question de loi, de "loi européenne" ou de "loi-cadre européenne" dans le projet de traité portant Constitution. Mais l'idée d'une loi inscrite dans le marbre se voit rejetée au profit de normes définies de manière consensuelle par les acteurs pertinents pour le temps où ces lois demeurent applicables et désirables. La norme tend à remplacer la loi, en tant que simple prescription opportune dictée par des arguments techniques, fort différente de la majestueuse disposition légale régie par le pouvoir régalien ou la volonté souveraine »[22]. Qu'il s'agisse de privatiser, de liquider les services publics, de remettre en question le droit du travail ou la législation sociale, le contractuel est systématiquement préféré au législatif, ce qui est tout à fait conforme à l'idéologie libérale, puisque « ce qui est calculable, ce qui relève de la négociation et des échanges marchands, relève historiquement du domaine du contrat »[23].

Ce contractualisme explique que la gouvernance se fonde d'abord sur le droit, en même temps qu'elle bouscule totalement les notions et les règles traditionnelles du droit. Mais quel est le droit dont elle se réclame ? « Disons tout de suite, répond Claude Revel, que dans un monde dominé par l'information et ses dérivés, intelligence, influence, image, ce sont les modes de pensée des plus actifs en ces domaines qui vont s'imposer. Jusqu'à présent, il s'agit incontestablement des acteurs publics et privés américains, et plus généralement d'origine anglo-saxonne, beaucoup plus présents qu'on ne le croit dans les enceintes internationales normatives »[24].

Par rapport à des formes plus traditionnelles, comme la négociation intergouvernementale, se trouve en ainsi privilégiée une nouvelle forme de régulation mondiale, celle dite de la *soft law*. De quoi s'agit-il ? D'un ensemble d'obligations « morales », de normes concrètes et de règles de droit rédigées par des organismes publics ou privés échappant à toute forme d'autorité politique, « d'une qualification juridique incertaine, sans sanctions judiciaires prévues, contraignantes par le poids de leurs auteurs ou par des mécanismes *ad hoc* », et dont le respect est « fortement conseillé pour être crédible dans le jeu mondial »[25].

Née de la globalisation et du foisonnement des acteurs de la gouvernance mondiale, la *soft law* prend aujourd'hui de plus en plus d'importance dans la mesure où le droit positif national ou international ne parvient pas (ou parvient très mal) à réguler le développement des échanges internationaux. Les sources de cette *soft law*, qui se développe en marge des droits nationaux et des accords internationaux de type classique, sont variées : ce peut être aussi bien des organisations internationales que des ONG ou des groupes de pression. Les entreprises et les pouvoirs publics s'y conforment le plus souvent parce qu'ils ne peuvent pas faire autrement. N'appartenant pas au droit positif, la *soft law* est pourtant incapable de faire sanctionner par les tribunaux les manquements à ses principes. Le contrôle de ce droit parallèle, embryon d'un droit supranational mondial formulé par des autorités non élues en dehors de l'autorité des Etats nationaux, est donc assuré par des acteurs privés, des menaces de sanctions informelles, ou encore par la technique du « *naming and shaming* », déjà citée, qui permet de stigmatiser à l'échelle planétaire les entreprises, mais aussi les gouvernements qui ne se conforment pas aux codes de la gouvernance. Après s'être simplement superposées aux règles de droit classiques, la *soft law* finit alors par s'imposer.

Ainsi transformé, le droit devient une région de la science économique. « L'irruption des économistes libéraux dans le droit, souligne encore Claude Revel, a en effet accentué une tendance déjà présente dans l'environnement des affaires anglo-saxon, qui consiste à mettre en place une sorte de marché du droit. Des producteurs de normes créent des textes, plus ou moins efficaces, plus ou moins bien présentés. Il appartient au consommateur, institution internationale, Etat, entreprises, de faire son choix. Du droit économique, l'on passe à l'économie du droit […] Le droit devient un produit, plus ou moins attractif, qui va s'achever et se vendre, selon l'offre et la demande. Or l'offre et les manœuvres de promotion/marketing/ lobbying proviennent essentiellement actuellement des Britanniques et des Américains »[26].

Cette dernière remarque montre à quel point la gouvernance est marquée culturellement, dans la mesure où le libéralisme dont elle se réclame est le libéralisme américain, ou plus largement anglo-saxon. Non seulement sa doctrine s'inspire largement des pratiques des pays industrialisés anglo-saxons, mais tous ses concepts-clés : libéralisation et déréglementation

des marchés, dissolution marchande des services publics, transparence éthique, hygiénisme puritain, développement durable, droits de l'homme, renvoient au même univers intellectuel et moral. « C'est cette culture, par excellence celle du business américain, d'inspiration juridique liée à la *common law*, qui se met pour l'instant en place au niveau international »[27]. Dans tous les domaines de la gouvernance, c'est donc bien la vision américaine des choses qui prévaut. Elle prévaut d'autant plus que, « pour la diplomatie économique des Etats-Unis, le formatage de la gouvernance mondiale est une priorité », ainsi que l'observe Claude Revel, qui ajoute : « Cette vision fait partie de la doctrine appelée *soft power*, bien expliquée entre autres par le politologue Joseph Nye, qui consiste à asseoir sa puissance par une domination douce, par le type de culture, le mode de pensée et le droit qui les reflètent »[28]. La gouvernance apparaît ainsi comme le véhicule privilégié adopté par les Américains pour répandre et faire adopter dans le monde leur vision politique, économique et commerciale.

La gouvernance, enfin, constitue de toute évidence un modèle politique néo-autoritaire, ne serait-ce qu'en raison de son systématisme et de sa visée universelle (la « gouvernance mondiale »). Le fait, notamment, que la légitimité n'y soit plus instituée, mais perpétuellement négociée, ne laisse en effet « presque aucune prise institutionnelle à ceux qui ne sont ni des professionnels de la société civile ni des dirigeants ou aspirant à l'être. Par conséquent, la gouvernance n'apparaît plus que comme l'autre nom du modèle technolibéral de gouvernement »[29]. « La gouvernance s'offre spontanément comme l'instrument d'évaluation, mais aussi comme la solution aux nouveaux défis de la démocratie, écrit son côté Daniel Bourmaud. Elle puise dans cette double fonction une légitimité presque naturelle. Pourtant, de l'examen critique, la gouvernance ne sort pas indemne. En s'assimilant à l'excellence démocratique, elle n'opère ni plus ni moins qu'un détournement de la démocratie même. Sous les oripeaux de la démarche scientifique, elle substitue une conception technicienne du pouvoir au détriment des acteurs et des règles de la démocratie représentative. Nouvelle idéologie d'autant plus prégnante qu'elle est inavouée, elle voile la mutation d'une société intrinsèquement régentée par les rapports marchands. Ce faisant, la gouvernance constitue la forme post-moderne de l'autoritarisme aujourd'hui à l'œuvre »[30].

On assiste donc aujourd'hui, parallèlement, à une privatisation de la politique et à une privatisation de la règle de droit. Sur le plan juridique, cette privatisation s'acquiert par la montée en puissance de la norme ou du contrat en lieu et place de l'outil législatif. Sur le plan politique, elle résulte du discrédit systématique de la sphère publique comme lieu d'exercice privilégié de la citoyenneté, au profit d'une sphère privée qui ne connaît plus que des agents économiques individuels.

Des règles et des codes, on est rapidement passé aux structures. La grande caractéristique de la gouvernance, dans ce domaine, est l'horizontalité des acteurs, qui entraîne la dilution du lieu du débat comme du lieu du pouvoir. La gouvernance se veut un mode de gestion horizontal des affaires publiques, par opposition à la « verticalité » de l'action publique traditionnelle. « La gouvernance européenne, explique Guy Hermet, introduit dans des processus d'abord consultatifs, puis devenus peu à peu délibératifs et décisionnels, des acteurs non point publics et élus, mais porte-parole d'intérêts particuliers »[31].

Dans une démocratie représentative de type classique, les acteurs essentiels sont les représentants et les représentés, c'est-à-dire le peuple et ses élus. Avec la gouvernance, ce couple est remplacé par le couple experts-société civile, « dont le face à face circonscrit

l'élaboration de la décision légitime et résume la substance du pouvoir politique »[32]. Les élites d'entreprise ou d'organisation se substituant du même coup aux citoyens, ces acteurs peuvent être aussi bien des entreprises que des syndicats, des organisations internationales ou des groupes de pression organisés. Le rôle privilégié qui leur est attribué met fin, lui aussi, à la prévalence des institutions politiques classiques. « Tous les acteurs reconnus comme utiles et cooptés en conséquence, souligne Guy Hermet, se placent à égalité sous le "modeste" arbitrage de l'appareil technocratique. En revanche, tout ce qui est "parasitaire" est éliminé, notamment l'idée de représentation nationale de la société »[33]. Sous prétexte de rejeter toute forme de pouvoir fondée sur la hiérarchie ou l'autorité, le modèle brouille en fait les repères, si bien qu'il n'y a plus de site identifiable de la décision. Alors même que la « transparence » est constamment célébrée, les responsabilités deviennent opaques, ce qui rend leur contestation d'autant plus malaisée.

Il est révélateur que, dans le système de la gouvernance, on ne parle jamais du « peuple », mais seulement de la « société civile ». Cette notion de société civile a dans le passé été théorisée par des auteurs aussi différents qu'Adam Smith, Hegel, Marx ou Gramsci. Mais elle ne s'est jamais départie d'un certain flou, qui favorise évidemment son instrumentalisation. Si pour Gramsci, la « société civile » correspondait avant tout aux couches sociales ayant une fonction objective de légitimation par rapport à l'hégémonie exercée par un groupe dominant sur la société, pour les libéraux, elle s'assimile largement à une sphère privée recouvrant, sans distinction de classes, l'ensemble des rapports sociaux régis par le marché. La société civile, selon l'idéologie libérale, définit la sphère où les individus ne sont pas des citoyens, mais de simples vecteurs d'intérêts particuliers. Il est dès lors tout à fait logique que, pour privatiser la politique, la gouvernance s'emploie à recentrer le jeu politique autour d'elle.

Sous prétexte de réalisme, la plupart des partis politiques ont eux aussi cherché à appréhender la réalité sociale à partir de ce concept de « société civile », plutôt qu'à partir d'une vision plus conflictuelle de la politique, ce qui ne pouvait que nuire à leur capacité de mobilisation des forces de transformation sociale[34]. Or, si la société civile se définit aujourd'hui comme l'ensemble des organisations syndicales et patronales, des organisations non gouvernementales, des associations professionnelles et caritatives, des Eglises et des communautés religieuses, des entreprises, des collectivités régionales, etc., il est significatif que les élus n'en fassent jamais partie. Mais ce ne sont pas seulement les élus qui se trouvent ainsi congédiés ou marginalisés, c'est aussi (et surtout) ceux qui les élisent, c'est-à-dire le peuple. « Au peuple détenteur de la souveraineté, constate Daniel Bourmaud, se substitue subrepticement une micro-société autoproclamée, revendiquant le droit de parler au nom de la société globale […] Au peuple unique, source première de légitimité, se substitue une société civile dont le singulier ne doit pas masquer la pluralité des intérêts […] Le parlement et le peuple souverain sont invités à abdiquer en étant priés, non pas de se dissoudre mais, plus discrètement, de se retirer à la périphérie d'une scène où les rôles principaux sont redistribués »[35].

Mettant l'accent sur la société civile, la gouvernance cherche fréquemment à se légitimer en se réclamant de la « démocratie participative », espérant sans doute ainsi exploiter à son profit les déceptions nées du fonctionnement de la démocratie représentative. Mais cette démocratie participative n'est pas celle qui, pour remédier à la dé-liaison sociale, s'emploierait, en s'appuyant sur le principe de subsidiarité, à redonner aux corps intermédiaires la possibilité de s'organiser de manière autonome pour peser en tant que tels

sur les prises de décision publiques. Elle n'a rien à voir non plus avec une véritable démocratie directe (ou « démocratie de base ») qui favoriserait une plus large participation de tous à la vie publique. Elle vise tout au contraire à réduire la sphère publique au profit de la sphère privée, au moyen d'un « dialogue régulier » avec les associations représentatives et la société civile, considérée comme une simple addition de réseaux, de groupes d'intérêts et de groupes de pression.

Sous couvert de démocratie participative, il s'agit en fait d'instaurer une simple démocratie d'opinion tout en mettant en place des instances médiatiques de formation passive de l'opinion susceptibles de diriger celle-ci dans le sens souhaitée, c'est-à-dire une démocratie de consultation calquée finalement sur le modèle du sondage[36]. Le résultat final est une démocratie médiatico-sondagière relevant de la mise en scène et du spectacle, où l'opinion, artificiellement construite, est déconnectée de l'espace public, tandis que la légitimité politique échappe définitivement aux élus et au peuple. Le peuple-opinion prend ainsi la place du peuple-élection.

Les grands partis politiques s'abstiennent également de parler de bien commun, parce que cette notion leur paraît incompatible avec le pluralisme social et qu'ils adhèrent en général à la thèse de la nécessaire neutralité de l'Etat en matière de « vie bonne ». Ils préfèrent parler d'« intérêt général », comme si le registre des intérêts était le même que celui des valeurs, en oubliant que l'intérêt général ne peut lui-même se définir qu'à partir d'une confrontation entre plusieurs groupes de classes porteurs d'intérêts divergents.

Mais la notion d'intérêt général peut être comprise de façons bien différentes. En France, l'intérêt général est souvent perçu comme un tout qualitativement différent de la simple addition des intérêts particuliers, ce qui explique qu'on en fasse parfois un substitut de la volonté générale chère à Rousseau. Du point de vue de la gouvernance, c'est au contraire la tradition américaine qui prévaut. L'intérêt général n'y est que le résultat, toujours provisoire, d'une négociation permanente entre intérêts particuliers opposés, dont l'expression est confiée aux lobbies, aux groupes de pression et de « conviction ». L'Etat, dès lors, n'exprime plus lui-même un quelconque intérêt général, mais se borne à arbitrer entre des intérêts particuliers. Ramenée aux compromis changeants qui peuvent s'établir entre ces intérêts particuliers en concurrence les uns avec les autres à l'intérieur de la société civile, l'intérêt général finit par être regardé comme une illusion. « Le principe de la gouvernance, note Guy Hermet, est qu'il n'existe pas d'intérêt général, mais uniquement des intérêts sectoriels, à satisfaire par des politiques non moins sectorielles »[37]. « L'intériorisation et la positivation de la perte de la portée symbolique et mobilisante de l'idée d'intérêt général au profit des intérêts sectoriels et parcellaires, observe de son côté Ahmet Insel, constituent paradoxalement l'arrière-fond commun des différents modèles de sortie de la démocratie libérale »[38].

Cette sectorialisation correspond à ce qu'Alain Caillé a appelé le « parcellisation »[39]. On pourrait, de ce point de vue, dire de la gouvernance qu'elle est une démocratie sectorielle, en ce sens qu'elle ignore le collectif et ne voit dans le social qu'une addition de singularités. « La mécanique de la gouvernance exacerbe les tendances individualistes au détriment des exigences citoyennes, souligne à ce propos Daniel Bourmaud. En effet, la société civile tant vantée contribue à amplifier le phénomène de sectorisation des enjeux, chaque groupe particulier s'employant à maximiser ses intérêts propres au détriment d'une vision générale »[40].

Une autre formule qui revient souvent chez les théoriciens de la gouvernance est celle de « cohésion sociale », expression à la mode depuis une quinzaine d'années, dont le but est apparemment de donner à croire que la *cohésion* de la société peut être pensée en dehors d'un véritable *lien* social[41]. Cette formule traduit une nouvelle façon d'appréhender la socialité, qui consiste à considérer les modes d'agrégation et de coopération entre les agents sociaux sans jamais évoquer le collectif comme sujet, à traiter des problèmes en termes de « partenariat », de « solidarité » ou de « lutte contre l'exclusion » sans jamais situer les revendications sectorielles dans une perspective plus vaste. La cohésion sociale, en fin de compte, reposerait sur la seule interaction des agents économiques, ainsi que le laisse également entendre une autre notion très importante, celle de « capital social », apparue au début des années 1990 aux Etats-Unis et qui continue d'y faire l'objet d'une intense élaboration théorique (travaux de Mark Granovetter, Robert Putnam, etc.).

Ce n'est évidemment pas un hasard si la doctrine de la gouvernance a pris son envol au moment où l'Etat-nation classique, qui avait été le sujet politique essentiel de la modernité, semble engagé dans un processus de déclin irréversible[42].

Michel Foucault a bien montré, dans ses travaux sur la « gouvernementalité »[43], l'importance de l'évolution historique qui a conduit les pouvoirs publics à se soucier en priorité, non plus de la sûreté du territoire sur lequel ils avaient autorité, mais de la sécurité de sa population. C'est à partir de ce moment, en effet, que le gouvernement a cessé d'être une méthodologie du pouvoir pour se muer en une technique de gestion orientée vers le « progrès » et qui tend à emprunter l'essentiel de ses règles à l'économie politique. Le libéralisme a bien entendu joué un rôle essentiel dans cette redéfinition de l'idée de « gouvernement » comme nouvelle rationalité gouvernementale : « Gouverner n'est plus régner, affirmer un pouvoir, commente Jacques Donzelot, mais reconnaître que la vérité est dite ailleurs qu'au centre de l'Etat, une vérité en tout cas, celle du marché, qui invite à concevoir l'action, non plus en termes d'imposition d'une vérité, mais de la recherche d'un ni trop, ni trop peu »[44]. Parallèlement, la loi n'est plus conçue comme l'effet d'une volonté souveraine, qu'elle soit celle du prince ou celle du peuple, mais comme le résultat d'une transaction entre les individus et la puissance publique (ce que Foucault appelle la suprématie de la ligne de l'utilité sur celle de la souveraineté). L'Etat compose ainsi avec la société civile, qui se définit elle-même de plus en plus comme un lieu de transaction, ce qui entraîne une totale transformation des relations de pouvoir.

L'Etat-providence est aujourd'hui ravalé au rôle d'acteur engagé dans des problèmes dont il n'est plus la source, ce qui signifie qu'il n'est plus l'auteur d'une quelconque norme susceptible de fonder son autorité. L'action de l'Etat est purement et simplement assujettie à la demande sociale au moment même où il n'est plus producteur de socialité. Mais il n'en conserve pas moins un pouvoir – à tel point qu'il n'est pas exagéré de dire que l'affaiblissement de son autorité (*auctoritas*) a fini par coïncider avec le renforcement de son pouvoir (*potestas*). Ce qui fonde ce pouvoir et redonne à l'Etat une légitimité, c'est le bien-être et surtout la sécurité qu'il garantit. « Qu'il s'agisse de parer aux violences urbaines ou au terrorisme, écrit Michaël Fœssel, l'autorité de l'Etat ne semble devoir être rétablie que dans le but de garantir l'ordre public, au détriment de tout ce qui inscrit le lien politique dans un excédant par rapport au maintien de la paix civile »[45].

En même temps qu'il décline dans ses fonctions politiques classiques (« régaliennes »), l'Etat se renforce par sa capacité de surveillance et de contrôle social généralisé[46]. Il se fait à la fois veilleur de nuit dans le domaine économique, mais gendarme dans l'ordre social, que ce soit pour édicter des règles relevant de l'hygiénisme maternel et puritain, ou pour placer sous surveillance l'ensemble de la population en instrumentalisant les menaces réelles ou supposées qui pèsent sur la société globale.

Comme l'avait bien vu Christopher Lasch, « le capitalisme a, sans doute, rompu les liens de l'assujettissement personnel, mais recréé une autre dépendance, sous couvert de rationalité bureaucratique »[47]. Dans la société de contrôle qui a pris le relais de l'ancienne « société disciplinaire », l'hygiénisme puritain vise à dominer les énergies dangereuses en les rationalisant. On assiste ainsi à la mise en place de ce que divers auteurs ont appelé l'« Etat thérapeutique », un Etat qui cherche à soumettre les faits sociaux à une surveillance organisée de l'intimité par le biais de tout un appareil d'experts, de conseillers, de psychologues et de médecins, grâce auxquels l'autorité patriarcale discréditée est remplacée par une autorité sociale d'apparence non coercitive, mais en réalité plus manipulatrice encore, car en plaçant la société tout entière au régime des soins intensifs, elle la soumet du même coup au pouvoir du Bien[48]. Ainsi que l'avait prévu Tocqueville, il s'agit d'inculquer des règles qui, une fois intériorisées, n'auront même plus besoin d'être contrôlées physiquement. L'intériorisation des consignes émanant de la structure du pouvoir équivaut en effet à un système d'autodiscipline et d'autorégulation sociale, alors même que l'éthique dominante reste ordonnée à une subjectivité individualiste rejetant toute forme de fin supérieure à soi-même. C'est le régime de la servitude volontaire. Une fois les codes symboliques mis en place, écrit Niklas Luhmann, « le détenteur du pouvoir n'a pas à ordonner, parce que l'on obéit même aux ordres qu'il ne donne pas »[49]. La normalisation ne dépend plus de la contrainte physique, mais du conditionnement, de la culpabilisation et de l'autocensure. La servitude volontaire est en outre inséparable de la dynamique de l'individualisme dont Tocqueville a bien montré que, reposant sur un fantasme d'auto-engendrement au sein d'un perpétuel présent, elle est elle-même liée à une véritable crise de la temporalité.

Aux limitations résultant pour les Etats du constant rétrécissement de leur marge de manœuvre politique, la gouvernance en ajoute d'autres, qui résultent de la prise en tenailles des Etats entre la société civile et les organisations internationales. Les gouvernements n'ont alors pas d'autre alternative que de s'intégrer dans les institutions de la gouvernance mondiale, représentantes d'un « intérêt global » qui doit désormais prévaloir sur les intérêts de leurs peuples.

L'Etat doit d'abord donner l'exemple de la « bonne gouvernance » en se modérant sur le plan social. Contrairement à l'époque du compromis fordiste, croissance économique et progrès social ne vont plus de pair. Pour maintenir la compétitivité et ne pas faire fuir les entrepreneurs ou les investisseurs, l'Etat doit inéluctablement faire baisser le niveau de redistribution. C'est pour compenser les effets de cette baisse qu'il s'efforce de mobiliser la société civile dans l'espoir de rendre ses membres individuellement plus « compétitifs », espérant jeter ainsi les bases d'une nouvelle « cohésion sociale », grâce notamment à l'« égalité des chances », alors que cette politique aboutit à l'effet inverse : loin que la fuite en avant dans la compétition engendre une plus grande confiance sociale, elle rend plus étrangers les uns aux autres des agents qui se perçoivent mutuellement comme des concurrents dans la course à l'emploi, devenu denrée rare.

La crise que l'Etat-nation traverse aujourd'hui étant interprétée comme le résultat de son « inefficacité », la gouvernance redéfinit la gestion des affaires publiques comme simple régulation d'une intégration toujours plus poussée du public dans le privé, avec comme objectif de promouvoir un Etat plus « rentable ». Les conséquences sont bien connues : privatisation des services publics, précarisation-flexibilité du travail, « dégraissage » ou suppression des acquis sociaux, déréglementation, etc. Les partenariats public-privé (PPP), censés permettre à l'Etat de remplir ses obligations en donnant un rôle accru au secteur privé (sélection des firmes responsables de la conception des projets, puis de leur financement et de leur réalisation, etc.), sont l'outil privilégié de mise en œuvre des principes de la gouvernance, l'élément « partenarial » n'étant ici qu'un euphémisme visant à masquer une dynamique de privatisation. Au Canada, notamment, les PPP sont déjà reconnus comme l'« outil idéal de la gouvernance » par les pouvoirs publics[50]. Les lois du marché devenant la limite absolue que l'Etat ne saurait franchir, la gouvernance se dévoile du même coup comme une théorie de la recomposition de l'Etat.

Cependant, il ne faut pas s'y tromper, la gouvernance libérale adopte vis-à-vis de l'Etat une attitude différente de celle du libéralisme vieux style. C'est même là un tournant essentiel. L'ancien libéralisme smithien hérité du XVIIIe siècle en tenait pour l'idée qu'au sein de la société, la « main invisible » du marché était la mieux placée pour distribuer harmonieusement les places et les fonctions, ce qui justifiait une hostilité de principe à l'Etat, incarnation de prérogatives politiques jugées intrinsèquement contraires au libre fonctionnement du marché. La démarche néolibérale est plus subtile. Tirant la leçon de l'expérience historique, elle fait litière de cette vision irénique d'un agencement spontanément harmonieux des individus par le seul jeu de l'offre et de la demande, c'est-à-dire à partir des seuls libres-échanges marchands qu'ils effectuent entre eux. Elle ne vise plus, comme le libéralisme du passé, à créer un espace vide de toute réglementation pour faire une large place au « laisser-faire », mais au contraire à créer un cadre permettant à la concurrence de jouer à plein rendement. Elle considère donc que l'Etat doit intervenir, non certes pour s'opposer au « libre jeu » de la concurrence, mais au contraire pour la rendre possible. Dans une telle perspective, le rôle de l'Etat n'est plus tant de se désengager que d'intervenir sur la société pour qu'elle puisse être régulée par le marché. C'est le sens que ce qu'on appelle aujourd'hui la « politique de société », qui est évidemment tout autre chose que l'ancienne « politique sociale », puisqu'elle a pour but, non de soustraire certains secteurs aux impératifs marchands, mais au contraire de faire entrer l'intégralité des activités sociales dans le système de la concurrence et du marché. L'Etat, en d'autres termes, a désormais pour rôle de *mettre la société en capacité de concurrence*, de rendre tous ses membres concurrentiels sur une scène sociale appelée à se confondre de plus en plus avec le marché.

Comme l'écrit Jacques Donzelot, « le néolibéralisme dépasse les critiques dont le libéralisme pouvait faire l'objet parce qu'il s'est précisément construit sur un refus explicite de la lecture naïvement naturaliste du marché, substituant à celui-ci une théorie de la concurrence conçue, non comme un fait de nature, mais comme une idée qu'il convient de réaliser, de produire et non de laisser se faire. La différence est de taille, puisque la concurrence relève d'une construction volontaire nécessitant une "politique de société" propre à entretenir sa vitalité […] En substituant le concept de concurrence à celui de marché, les néolibéraux valident bien l'intervention de l'Etat, mais d'une tout autre manière que les libéraux. Son intervention devient nécessaire tant les obstacles existent face à elle, puisqu'elle

n'est pas un fait de nature à libérer, mais une idée à mettre en œuvre »[51].

L'ancien libéralisme s'opposait à l'Etat en tant qu'il était l'instance privilégiée du politique. Le néolibéralisme, exploitant la crise que traverse aujourd'hui l'Etat-nation, vise plutôt à achever la dépolitisation de l'Etat pour en faire un instrument au service de l'économie. Il ne s'agit plus de créer une sphère marchande échappant au contrôle de l'Etat, mais de mettre l'Etat tout entier au service des impératifs du marché.

Dans le modèle de l'Etat-Providence classique, l'augmentation de la richesse par l'économie permettait de financer le social, et donc d'améliorer le niveau des revenus nécessaire à l'accroissement de la demande dont l'économie a besoin. Désormais, il s'agit de financer la compétitivité des agents en soumettant le social aux exigences de rentabilité de l'investissement. L'Etat se voit donc soustraire les grandes décisions politiques et économiques, mais en même temps confier un rôle essentiel d'agent régulateur de la gestion des affaires publiques. La désétatisation du gouvernement va de pair avec la mise au point de technologies sociales établissant un renvoi de la responsabilité des affaires publiques vers des entités autonomes et privées : entreprises, organisations professionnelles ou individus. Ces derniers, en particulier, sont appelés à devenir des « entrepreneurs d'eux-mêmes », avec pour conséquence que ce n'est plus dans la sphère de la citoyenneté qu'ils sont appelés à se réaliser. Pour déterminer les orientations à suivre, la gouvernance ne tient en effet aucun compte des consultations démocratiques, mais se fonde exclusivement sur les « *ouputs* », c'est-à-dire sur les résultats économiques obtenus par le moyen de telle ou telle décision. Au modèle du gouvernement actif fondé sur un contrat global et un projet territorial centralisé succède un mode de gouvernement « à distance », fondé sur la sectorialisation, la contractualisation locale et le transfert dans la sphère publique des techniques issues de la gestion privée. La « gouvernance globale » apparaît ainsi comme une sorte de gouvernement mondial indépendant des Etats, mais néanmoins mis en œuvre par les pouvoirs publics.

Dans les faits, on assiste déjà depuis plusieurs décennies à l'émigration de la prise de décision vers des instances d'où la démocratie est totalement absente (FMI, Banque mondiale, OTAN, Banque centrale européenne, etc.). La façon dont s'est faite la construction européenne, aujourd'hui totalement bloquée, est à ce propos révélatrice.

On dit souvent que l'Europe enlève leur souveraineté aux Etats-nations sans la restituer à un plus haut niveau. On pourrait dire aussi, plus justement encore, que les institutions européennes actuelles aboutissent à supprimer de nombreux acquis démocratiques dans les pays de l'Union sans qu'on les retrouve au niveau européen, puisque celui-ci se caractérise au contraire par un déficit démocratique à tous les niveaux. Les institutions européennes constituent en effet un exemple achevé d'autonomisation des experts par rapport aux élus. Chacun sait qu'à l'heure actuelle, 70 % environ des lois adoptées par le Parlement français proviennent des instances européennes : elles ne sont donc que ratifiées, et non pas votées, par la représentation nationale. La façon dont les décisions sont prises dans les institutions européennes, a pu dire Ralf Dahrendorf, sont une « insulte à la démocratie »[52]. La conduite de l'Union européenne, écrit de son côté Anne-Marie Pourhiet, est « entre les mains d'une Commission dont on persiste à célébrer l'indépendance, comme si le fait d'échapper à l'influence d'instances démocratiques était une qualité politique »[53].

L'Union européenne fonctionne déjà en grande partie selon le modèle de la gouvernance,

puisque les procédures de décision y reposent sur la consultation, la co-décision (entre le Parlement et le Conseil de l'Union) et l'avis conforme. Le « nouveau management public » est même aujourd'hui devenu la doctrine quasi officielle de la Commission européenne : c'est d'elle que l'on attend des résultats probants en matière de politiques publiques axées sur la logique concurrentielle du marché.

Dans la perspective d'un renforcement de son autorité vis-à-vis des gouvernements nationaux, la Commission européenne a d'ailleurs publié en juillet 2001 un *Livre blanc de la gouvernance européenne*, visant à « faire adopter sans délai la gouvernance dans le cadre des traités en vigueur », afin de « contribuer au débat sur la gouvernance mondiale » et de « renouveler le processus politique européen ». La gouvernance y est définie comme l'ensemble des règles « qui influent sur l'exercice des pouvoirs », en même temps que comme un « dialogue plus systématique, à un stade précoce de l'élaboration des politiques, avec les représentants des collectivités régionales et locales, par le biais d'associations nationales et européennes ». Parmi les premières mesures proposées figurent, sans surprise, une implication accrue de la société civile et une réhabilitation du rôle des « experts », ainsi que la création d'« agences européennes de régulation ». Le texte insiste bien entendu sur le « développement durable », mais aussi sur la notion de « co-régulation », qui « associe des mesures législatives ou réglementaires contraignantes à des mesures prises par les acteurs les plus concernés en mettant à profit leur expérience pratique ».

On ne saurait dès lors s'étonner que le projet de traité constitutionnel européen soumis au vote des Français le 29 mai 2005 ait eu comme principale caractéristique de constitutionnaliser, c'est-à-dire de rendre irréversibles en les soustrayant au choix démocratique, un certain nombre d'orientations clés dans les domaines de la défense, de la politique sociale ou de l'économie. En proposant d'adopter une Constitution en l'absence de tout pouvoir constituant, il s'agissait, là aussi, d'asseoir l'idée que, d'un point de vue « rationnel », une seule politique est possible : celle qui conduit à l'avènement d'une Europe postdémocratique. « Le projet de traité constitutionnel, écrit Ahmet Insel, était sans conteste un des produits les plus élaborés de cette nouvelle norme de conformité à l'air du temps. Il était le pendant politique de la démocratie de marché. Une démocratie qui n'a plus de centre et ne tire plus son pouvoir d'une majorité représentative, mais de la consultation des populations par sondage, par enquête ou par l'intermédiaire d'organes de la société civile dûment sélectionnés »[54].

La gouvernance est donc bel et bien une réalité, et une réalité d'autant plus préoccupante qu'elle n'est pas encore appréciée à sa juste mesure. Signant la prise du pouvoir des oligarchies au détriment de la démocratie et du peuple, elle peut être considérée comme « le paradigme d'un nouveau régime en gestation, d'un mode d'action conçu pour se dégager, d'une part, des contraintes de la démocratie élective référée jusque là à la seule souveraineté populaire et, d'autre part, dans le cas spécifique de l'Union européenne, sinon dans celui des Etats-Unis, de celles des Etats-nations. La gouvernance ambitionne de régir la transition entre la démocratie et l'après-démocratie, étant entendu que nul ne connaît exactement le régime qui remplacera la démocratie »[55].

Simultanément, l'idée de gouvernance reprend à son compte, de façon subreptice, les thèses de Fukuyama sur la « fin de l'histoire » : maintenant que le système soviétique s'est désintégré, « un consensus général semble se dégager, qui accepte la légitimité des prétentions

de la démocratie libérale à être la forme la plus rationnelle de gouvernement, c'est-à-dire l'Etat qui réalise le plus complètement aussi bien la reconnaissance rationnelle que le désir rationnel »[56]. De ce point de vue, les considérations sur le caractère inévitable de la globalisation ne constituent qu'une reformulation des thèses classiques sur une inéluctabilité historique à laquelle il serait vain d'espérer se soustraire, la contrainte autoritaire ne découlant plus de l'arbitraire de celui qui donne des ordres, mais de la fatalité impersonnelle sous l'horizon de laquelle chacun doit s'efforcer de vivre.

Etant donné qu'elle est privée de tout caractère démocratique, quelle est la légitimité dont peut se prévaloir cette gouvernance mondiale au pouvoir chaque jour un peu plus pesant ? C'est encore Slavoj Zizek qui a posé la question clé : « L'Europe sera-t-elle capable d'inventer un nouveau modèle de repolitisation questionnant le règne indiscuté du capital global ? »[57] Voici quelques années, Viviane Forrester disait déjà : « Le prix à payer pour la liberté, c'est la destruction de l'économique comme valeur centrale et, en fait, unique ».

Alain de BENOIST

1. « Vers une gouvernance mondiale ? », in *Le Nouvel Observateur*, 15 février 2007.

2. Daniel Bourmaud, « La gouvernance contre la démocratie représentative ? Concept mou, idéologie dure », in Rafaâ Ben Achour, Jean Gicquel et Slobodan Milacic (éd.), *La démocratie représentative dans un défi historique*, Bruylant, Bruxelles 2006, pp. 78 et 83.

3. Cf. notamment Renate et Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Campus, Frankfurt/M. 1995 ; Rhoderick A.W. Rhodes, *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexitivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham 1997 ; Arthur Benz (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, VS Verlag, Wiesbaden 2005 ; Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), *Governance-Forschung*, Nomos, Baden-Baden 2005 ; Julia von Blumenthal et Stephan Bröchler (Hrsg.), *Von Government zu Governance. Analysen zum Regieren im modernen Staat*, Lit, Hamburg 2006

4. Cf. Michel Crozier, Samuel Huntington et Jôji Watanaki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, New York 1975.

5. Cf. Roland Pérez, *La gouvernance de l'entreprise*, Découverte, Paris 2003.

6. Cf. Lee-Anne Broadhead, « Commissioning Consent: Globalization and Global Gouvernance », in *International Journal*, 1996, 4, pp. 651-668 ; Conseil d'analyse économique, *La gouvernance mondiale*, Documentation française, Paris 2002 ; J. Laroche (éd.), *Mondialisation et gouvernance mondiale*, PUF, Paris 2003 ; Jean-Christophe Graz, *La gouvernance de la mondialisation*, Découverte, Paris 2004.

7. Ahmet Insel, « La postdémocratie. Entre gouvernance et caudillisme », in *La Revue du MAUSS*, 2e sem. 2005, p. 129.

8. Les BINGO's (Business International Non Governemental Organisations), dont en France fait partie le MEDEF, appartiennent aux ONG privées. Une étude récente montre que les grandes sociétés françaises

désireuses de trouver leur place dans le processus de mondialisation acceptent désormais de plus en plus de se soumettre aux principes et aux normes éthiques de la « *corporate governance* » dérivées de l'« univers culturellement homogène du capitalisme américain » : Ariel Colonomis et Javier Santiso, « Vive la France! French Multinationals and Human Rights », in *Human Rights Quarterly*, novembre 2005, pp. 1307-1345. Cette étude souligne l'internationalisation croissante des sociétés françaises depuis les années 1990 et la part prépondérante qu'y occupent désormais les investisseurs ou les actionnaires anglo-saxons (près de 50 % du capital pour des firmes comme Alstom ou Alcatel).

9. Selon le politologue Roderick Rhodes, la notion de gouvernance est aujourd'hui utilisée dans les sciences sociales avec au moins six significations différentes : Etat minimal, gouvernance d'entreprise, nouvelle gestion publique, « bonne gouvernance », réseaux auto-organisés, systèmes socio-cybernétiques, etc. Cf. aussi Philippe Schmitter, « Réflexion liminaire à propos du concept de gouvernance », in Corine Gobin et Benoît Rihoux (éd.), *La démocratie dans tous ses Etats. Systèmes politiques entre crise et renouveau*, Bruylant, Bruxelles 2006, pp. 51-59 ; et Daniel Louis Seile, « La gouvernance : mirage de la théorie normative en science politique ? », ibid., pp. 61-64.

10. Sur ces prétentions, cf. notamment Bernard Guerrien, « Le marché en tant qu'utopie », in *Mouvements*, mai-août 2006, pp. 62-69.

11. Claude Revel, *La gouvernance mondiale a commencé. Acteurs, enjeux, influences… et demain ?*, Ellipses, Paris 2006, p. 128.

12. Thierry Brugvin, « La gouvernance par la société civile : une privatisation de la démocratie ? », in Alain Caillé (éd.), *Quelle démocratie voulons-nous ? Pièces pour un débat*, Découverte, Paris 2006, p. 74. Pierre Legendre a lui-même bien montré en quoi le dogme du management peut être compris comme la « version technologique du politique » (« Communication dogmatique », in Lucien Sfez, éd., *Dictionnaire critique de la communication*, vol. 1, PUF, Paris 1993, p. 40).

13. Robert Charvin, *Vers la post-démocratie ?*, Le Temps des cerises, Pantin 2006, pp. 65-66.

14. Slavoj Zizek, *Plaidoyer en faveur de l'intolérance*, Climats, Castelnau-le-Lez 2004, p. 41.

15. Roland Guillon, *Les avatars d'une pensée dirigeante. Le cas du parti socialiste*, L'Harmattan, Paris 2005, p. 10.

16. Cf. Bonnie Honig, *Political Theory and the Displacement of Politics*, Cornell University Press, Ithaca 1993.

17. Daniel Bourmaud, art. cit., pp. 88 et 91.

18. Op. cit., p. 148.

19. Marcel Gauchet, *La condition politique*, Gallimard-Tel, Paris 2005, p. 9. Cf. aussi Claude Julien, « Le piège de la gouvernance », in *Le Monde diplomatique*, juin 2001.

20. Art. cit., p. 87.

21. Pierre Manent, *Le Point*, 3 mars 2006.

22. Guy Hermet, « Nous sommes en 1775. Gouvernance et après-démocratie », in *Catholica*, été 2005, p. 14.

23. Robert Charvin, *Vers la post-démocratie ?*, Le Temps des cerises, Pantin 2006, p. 113.

24. Claude Revel, *La gouvernance mondiale a commencé. Acteurs, enjeux, influences… et demain ?*, Ellipses, Paris 2006, pp. 5-6.

25. Ibid., p. 113.

26. Ibid., pp. 137-138.

27. Ibid., p. 167.

28. Ibid., pp. 150-151.

29. Ahmet Insel, « La postdémocratie. Entre gouvernance et caudillisme », in *La Revue du MAUSS*, 2e sem. 2005, p. 128.

30. Daniel Bourmaud, « La gouvernance contre la démocratie représentative ? Concept mou, idéologie dure », in Rafaâ Ben Achour, Jean Gicquel et Slobodan Milacic (éd.), *La démocratie représentative dans un défi historique*, Bruylant, Bruxelles 2006, p. 78.

31. Art. cit., pp. 13-14.

32. Daniel Bourmaud, art. cit., p. 85.

33. Guy Hermet, art. cit., p. 14.

34. Il est frappant, à cet égard, que les dirigeants socialistes aient eux-mêmes « repris cette vision d'une césure entre l'Etat et la société civile, au moment où les gouvernements les plus conservateurs des pays développés […] célébraient les vertus et l'efficacité de la société civile pour réduire les champs d'intervention de l'Etat. Tout s'est donc passé comme si la pensée dirigeante du PS s'était résignée face à cette dynamique d'un libéralisme économique des années 1980 » (Roland Guillon, op. cit., p. 29).

35. Art. cit., pp. 86-87.

36. Cf. à ce sujet Hatem M'Rad, « La démocratie d'opinion : le dépassement de la démocratie représentative ? », in Rafaâ Ben Achour, Jean Gicquel et Slobodan Milacic, éd., *La démocratie représentative dans un défi historique*, op. cit., pp. 103-128.

37. Art. cit., p. 16.

38. Art. cit., p. 133.

39. Alain Caillé, « Démocratie, totalitarisme et parcellisation », in *Revue du MAUSS*, 1er sem. 2005.

40. Art. cit., p. 92.

41. Cf. Michel Fragonard, *Cohésion sociale et prévention de l'exclusion*, Documentation française, Paris 1993.

42. Cf. Martin van Creveld, *The Rise and Decline of the State*, Cambridge University Press, Cambridge 1999.

43. Les études sur la gouvernementalité au sens de Foucault se sont surtout développées en Allemagne sous l'impulsion de Thomas Lemke, et aux Etats-Unis sous celle de Colin Gordon, Graham Burchell et Peter Miller. A ce sujet, cf. surtout Nikolas Rose, *Foucault and the Political Reason*, Routledge, London 1996 ; et, plus récemment, Susanne Krasmann et Michael Volkmer (Hrsg.), *Michel Foucaults « Geschichte der Gouvernementalität » in den Sozialwissenschaften. Internationale Beiträge*, Transcript, Bielefeld 2006.

44. Jacques Donzelot, « Michel Foucault et l'intelligence du libéralisme », in *Esprit*, novembre 2005, p. 68.

45. Michaël Fœssel, « Légitimations de l'Etat. De l'affaiblissement de l'autorité à la restauration de la puissance », in *Esprit*, mars-avril 2005, p. 249.

46. Eric Werner note à ce propos que « jamais les citoyens ne sont apparus aussi désarmés face à l'Etat, moins aptes à se soustraire à son emprise, à plus forte raison encore à lui résister », à une époque où la lutte contre l'insécurité est devenue plus que jamais un « instrument de pouvoir » (« A propos du déclin de l'Etat », in

Catholica, printemps 2003, pp. 15).

47. Christopher Lasch, *La culture du narcissisme*, Climats, Castelnau-le-Lez 2000, p. 270.

48. Cf. Jacques Donzelot, *La police des familles*, Minuit, Paris 1977.

49. Niklas Luhmann, *Macht*, Enke, Stuttgart 1988, p. 32.

50. Cf. Marie-France Le Blanc, *Des communautés plus ou moins civiques. Le capital social et la gouvernance métropolitaine au Canada et aux Etats-Unis*, Presses de l'Université Laval, Sainte-Foix [Québec] 2007.

51. Jacques Donzelot, « Refonder la cohésion sociale », in *Esprit*, décembre 2006, p. 12.

52. Ralf Dahrendorf, « Democratici senza democrazia », in *Lettera internazionale*, 3e trim. 2006, p. 6.

53. Anne-Marie Pourhiet, « Qui veut de la postdémocratie ? », in *Le Monde*, 11 mars 2005.

54. Art. cit., p. 125.

55. Guy Hermet, art. cit., p. 13.

56. Francis Fukuyama, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Flammarion, Paris 1992, p. 246.

57. Slavoj Zizek, *Que veut l'Europe ? Réflexions sur une nécessaire réappropriation*, Climats, Castelnau-le-Lez 2005, p. 193.